FRE.1
9285
Case
FRC
16970

CONVENTION NATIONALE.

OBSERVATIONS

SUR

LA MANIERE DE DISCUTER

LA CONSITUTION,

PAR P. C.F. DAUNOU, *Député du Pas-de-Calais ;*

IMPRIMÉES PAR ORDRE DE LA CONVENTION NATIONALE.

C'ÉTOIT un grave & important travail que celui que la Convention nationale propoſoit à ſes membres, quand elle les invitoit à lui offrir la ſérie des titres du code conſtitutionnel. La perfection de ce code tient inſéparablement à l'heureuſe diſpoſition de ſes parties ; car il n'y a, dans toutes les recherches de l'eſprit humain, qu'un ſeul ſentier, ſur lequel la vérité ſoit viſible : tous les autres n'en préſentent que le revers ; &, ſelon l'obſervation d'un ſage, *le revers de la vérité a cent mille figures, & un champ indéfini.*

THE NEWBERRY
LIBRARY

Pour trouver la série des titres de la Constitution, il falloit peut-être commencer par se rendre compte à soi-même du sens que l'on attache au mot de *Constitution*. Avant de rechercher quels sont les élémens dont un objet se compose, il est indispensable de reconnoître et de circonscrire l'objet qui est à décomposer ; & ceux sur-tout qui sont chargés de travailler ensemble à la solution d'un problême, ne sauroient trop s'assurer à l'avance qu'ils entendent tous la même chose par les termes dans lesquels ce problême est énoncé.

Il s'en faut bien que le sens du mot *Constitution* soit ainsi convenu entre tous ceux qui le profèrent. Je vois que ce mot, lorsqu'il a été expliqué, a reçu deux interprétations tout-à-fait différentes.

Les uns ont dit que la Constitution étoit le code où les *pouvoirs publics* sont définis & divisés.

Les autres ont considéré la Constitution comme la collection des lois qu'ils ont appelées *fondamentales*.

Si j'examine cette seconde explication, je suis aussitôt arrêté par l'obscurité de ses termes, & je demande ce qu'on veut dire par des lois fondamentales.

Ce ne sont pas sans doute des lois que la nation ne puisse point abroger ou modifier, quand bon lui semble. Car un peuple conserve un éternel empire sur toutes ses institutions politiques ; une génération n'a pas le droit d'assujétir à ses volontés les générations futures ; & par conséquent il n'est, pour le souverain, qu'un seul genre de lois immuables, celles de la nature, celles qui, antérieures à toutes les autres, expriment les rapports universels d'homme à homme & de société à société.

Ainsi les lois positives qu'on appeleroit fondamentales seroient uniquement celles que les mandataires ou les représentans du souverain ne pourroient faire ou changer qu'après en

avoir reçu du ſouverain lui-même, & d'une manière expreſſe, la miſſion & l'autorité ; celles en un mot qui, ſelon le langage ordinaire, ne pourroient être faites que par une Convention nationale, & non par une ſimple légiſlature. Or, je dis que cette explication recule la difficulté & ne la réſout pas encore. Car, ſans examiner ici quelle part, plus ou moins active, le ſouverain devra ſe réſerver à lui même dans la confection ou dans l'abrogation des différentes lois de la République, nous avons toujours à trouver le ſigne diſtinctif, le caractère propre & intime auquel on reconnoîtroit les articles qui excéderoient la compétence d'une ſimple aſſemblée légiſlative. J'admire avec quelle étrange dictature, l'aſſemblée conſtituante déclaroit, ſuivant ſon bon plaiſir, tantôt qu'un article ſeroit conſtitutionnel ou fondamental, tantôt qu'il ne ſeroit plus que réglementaire ; & comment après avoir *conſtitué* preſque toutes choſes, elle a fini par reſſerrer ſon propre ouvrage, & par conſtituer le moins qu'elle a pu. En politique, comme en toute autre étude, les théories ſaines, vraies & utiles, ne ſont pas celles que l'imagination & l'intérêt ſe bâtiſſent, mais bien celles qui ont été cherchées & apperçues dans la nature : l'eſprit humain ne doit pas compoſer ſes opinions, il doit les recevoir de l'examen intime des objets.

Je cherche donc quelle différence eſſentielle entre une loi & une loi peut attribuer à l'une un caractère de ſtabilité & de conſtance dont l'autre ne ſera pas revêtue ; & je ne rencontre, à cet égard, qu'une ſeule diſtinction réelle & intelligible ; c'eſt celle qui vous a été préſentée par votre comité de conſtitution, lorſque, ſous le nom de lois proprement dites, & de ſimples décrets d'adminiſtration, il a ſéparé d'une part les diſpoſitions indépendantes des temps, des lieux & des perſonnes, & de l'autre les diſpoſitions éventuelles, naturellement mobiles ſelon les diverſes circonſtances.

D'après cet éclairciſſement, le ſeul, à mon avis, qui faſſe diſparoître les termes obſcurs, je crois qu'il vous devient facile de convenir de ce que vous voudrez entendre par le mot *Conſtitution*.

Voulez-vous que la Conſtitution ſoit la collection des lois générales, indépendantes des perſonnes, des temps & des lieux? — Ou bien, voulez-vous que la Conſtitutition ſoit ſeulement le code deſtiné à fixer l'organiſation des pouvoirs publics?

Il faut opter entre ces deux définitions : car ſelon que vous adopterez l'une ou l'autre, la ſérie des titres qui eſt demandée, ne devra pas être la même. En effet, dans le premier cas, ſi vous entendez par Conſtitution la collection des lois générales & naturellement conſtantes, votre travail embraſſe toutes les parties de l'établiſſement ſocial; & les titres que vous cherchez, vous ſeront donnés par l'analyſe de cet établiſſement. Il renferme, ce me ſemble, comme élémens eſſentiels, des pouvoirs, des relations civiles, des récompenſes & des peines, une force armée & des finances; & comme parties auxiliaires, mais indiſpenſables dans l'état préſent du peuple que vous inſtituez, une éducation commune, des travaux & des ſecours publics; enfin vos relations avec les peuples étrangers. Telle ſeroit votre carrière, & vous n'auriez à ecarter, relativement à tous ces objets, que les diſpoſitions naturellement mobiles ſelon les perſonnes, les lieux & les temps. Or, je l'avouerai, j'ai peine à croire que l'on vous ait donné une miſſion auſſi étendue, & je penſe que vous voudrez partager avec vos ſucceſſeurs une tâche qui prolongeroit trop dangereuſement votre ſeſſion, ſi vous deviez la remplir toute entière.

Reſteroit donc, pour le mot *Conſtitution*, le ſecond ſens que nous avons remarqué La Conſtitution ſeroit le code qui établit & diſtribue les pouvoirs, qui fixe leurs caractères, leurs compétences & leurs limites; l'élection, le nombre, la deſtitution

& le renouvellement des hommes publics par lesquels les pouvoirs sont exercés. A mon avis, voilà votre tâche : les articles qui devront entrer dans la Constitution, se reconnoîtront à deux caractères, l'un d'appartenir à l'organisation des pouvoirs, l'autre de n'être pas dépendans des circonstances éventuelles, & les titres sous lesquels ces articles devront être classés vous seront offerts par l'analyse des pouvoirs publics.

Avant d'entreprendre cette recherche, je dois m'arrêter un instant à l'opinion de ceux qui pensent qu'entre la déclaration des droits & la constitution, il y a quelques dispositions intermédiaires. Je partage entièrement cette opinion; & sans donner à ces dispositions le nom de pacte social nom qui paroît embrasser tout l'ensemble des lois proprement dites, toutes les clauses dont les actionnaires de la société conviennent; mes idées diffèrent infiniment peu de celles du citoyen Isnard sur les objets dont ce préliminaire se compose. Il y a, comme je l'ai observé dans votre séance du 26 avril, des dispositions premières, communes à tous les codes qui concourent à former la législation d'un peuple, & qui n'appartiennent pas plus au code qui définit & distribue les pouvoirs, qu'aux codes civil, pénal, militaire & à tous les autres. Je propose de renfermer les lois préliminaires sous les trois titres suivans : *Distribution du territoire*, *état des personnes*, *garantie des propriétés*.

D'abord ce n'est pas seulement pour organiser les autorités, c'est encore pour rallier & raccorder tous les genres d'administration, toutes les branches de législation, tous les ressorts d'un système politique, que vous avez besoin de faire une géographie nationale : il faut premièrement que vous vous donniez une carte à vous-même & à vos successeurs.

En second lieu l'état des personnes offre deux aspects, l'état civil & l'état politique : il importe de les bien connoître, &

ſur-tout de ne pas confondre les droits relatifs à l'un & à l'autre. C'eſt dans ce titre que l'égalité & la liberté, tant civiles que politiques, ſeront déterminées & garanties.

J'ai indiqué un troiſième titre préliminaire qui concernoit les propriétés ; objet ſur lequel peut-être vous auriez pu, dans la déclaration des droits, jeter un coup-d'œil plus ferme, & préſenter une théorie à-la-fois plus complète & plus préciſe. Si vous revenez ſur cette importante matière, je penſe que vous arriverez aux réſultats qui vous ont été offerts par le citoyen Iſnard ; mais il ſera poſſible que vous y ſoyez conduits par des principes quelquefois différens de ceux qu'il a développés.

Je m'abſtiens de traiter ici des questions étrangères au ſujet dans lequel je dois me reſtreindre ; mais j'obſerve que les propriétés ne peuvent pas avoir de garantie plus ſolide, que la libre recherche, la diſcuſſion franche & manifeſte de leurs fondemens & de leur nature. On commet une erreur grave, dans l'éducation des peuples, comme dans celle des enfans, lorſ qu'on craint de les éclairer. C'eſt, pour tenir les hommes à l'écart des vices, une bien fauſſe méthode que de les tenir à l'écart des lumières ; & l'on a donné une funeſte latitude à ce prétendu adage, que toute vérité n'eſt pas bonne à dire.

Après ces titres préliminaires, la Conſtitution ſe préſente ; & puiſque je la ſuppoſe réduite à la ſeule organiſation des pouvoirs, elle eſt contenue toute entière dans ce ſeul problême : *Déterminer la puiſſance dont le ſouverain ſe réſerve l'exercice immédiat & habituel, & diſtribuer, entre ſes délégués, la puiſſance qui ne ſera point exercée par lui.*

La Conſtitution n'a donc que deux titres ; le premier : *De l'Exercice immédiat du Pouvoir ſouverain*, & le ſecond, *des Pouvoirs délégués.*

L'exercice du pouvoir ſouverain ſuppoſe des aſſemblées primaires, & les objets qu'il peut avoir ſont l'élection des fonc-

tionnaires publics, la sanction des lois, & les réformes à faire, soit dans les choses, soit dans les personnes qui tiennent à l'établissement social.

Ainsi le premier titre se divise en quatre sections: 1°. *Assemblées primaires;* 2°. *Election;* 3°. *Sanction des lois;* 4°. *Réformes des lois établies & des pouvoirs délégués.*

Toute la puissance dont le souverain peut se réserver l'exercice est comprise, à mon avis, sous ces quatre sections. J'observe d'ailleurs qu'en les plaçant dans l'ordre de votre travail, vous ne préjugez rien sur aucune. Quand même, par exemple, vous devriez rejeter la sanction des lois par les assemblées primaires, c'est là du moins une question que vous avez à traiter, & dont la place doit être marquée dans les séries qu'on vous propose.

Le second titre, celui des pouvoirs délégués, n'admettroit peut-être aucune sous-division, s'il s'agissoit d'une nation peu nombreuse : il auroit alors pour unique objet ce que Rousseau appelle le gouvernement, c'est-à-dire, cette puissance exécutive qui, selon le même philosophe, est un moyen terme entre le peuple considéré comme la collection des citoyens qui font la loi, & le même peuple considéré comme la collection des individus qui obéissent à la loi.

Sans examiner ici la théorie de cette proportion, on peut dire au moins que, dans une vaste République, de nouveaux termes viendroient se placer, soit entre le souverain et la puissance exécutive, soit entre la puissance exécutive & la masse des individus soumis à la loi.

D'abord, quand même un grand peuple se réserveroit la sanction expresse de toutes les lois, il faut au moins que quelqu'un les lui prépare : cette idée amène une assemblée législative, & l'intercale entre le souverain & le pouvoir exécutif.

Enſuite un territoire immenſe tel que le vôtre, exige inévitablement que l'adminiſtration publique ſoit appliquée diſtributivement, à ſes diverſes parties; c'eſt-à-dire qu'il y ait des adminiſtrations locales, placées entre le pouvoir exécutif & les individus ſoumis à la loi.

S'il n'y avoit point, dans un empire tel que la France, une aſſemblée chargée ou de faire, ou de préparer les lois, la confection des lois ſeroit viſiblement impoſſible; & s'il n'y avoit point auſſi d'adminiſtrations locales, le pouvoir exécutif ſe trouveroit dans l'alternative inévitable, ou de n'avoir point aſſez de force pour gouverner, ou d'en avoir trop pour ne pas menacer & dévorer à la fin les libertés individuelles & la puiſſance nationale.

Je trouve donc que le titre des pouvoirs délégués doit renfermer ces trois ſections: 1°. *Aſſemblée légiſlative;* 2°. *Pouvoir exécutif;* 3°. *Adminiſtrations locales.*

Il eſt une quatrième ſection, c'eſt l'adminiſtration de la juſtice. On a ſouvent conſidéré le pouvoir judiciaire comme tout-à-fait diſtinct de celui qui exécute les lois, & comme formant un troiſième ordre parallèle à ceux appelés légiſlatif & exécutif. Peut-être la théorie de l'autorité judiciaire eſt-elle la moins avancée de toutes; & cela ſeroit peu ſurprenant au milieu de ce chaos de lois civiles, de juriſdictions, de formes & de procédures, ſous lequel les notions ſimples & naturelles de ce genre de pouvoir ſont encore enſevelies & écraſées. Quoi qu'il en ſoit, l'adminiſtration de la juſtice eſt ſans contredit néceſſaire au complétement de votre conſtitution; elle ep eſt la ſection dernière.

Maintenant, je dois dire pourquoi le plan que je viens de tracer ne renferme point les titres de *force armée*, *contributions*, *relations étrangères*, *&c.* C'eſt qu'à mon avis ces objets appartiennent à des codes tout-à-fait diſtincts de celui qui or-

ganiſe les pouvoirs. Il ne faut pas croire que toutes les fonctions publiques ſoient des pouvoirs publics : il y a deux caractères eſſentiels & manifeſtes qui ſéparent avec une grande préciſion ce qui eſt pouvoir de ce qui ne l'eſt point. Ce double caractère conſiſte, d'une part, en ce que nulle action moyenne ne s'interpoſe entre la loi & l'action d'un véritable pouvoir ; & de l'autre part, en ce qu'un pouvoir proprement dit, diſpoſe immédiatement d'une force armée quelconque, lorsqu'elle eſt néceſſaire à l'efficacité des déterminations qu'il a priſes. Ainſi le *pouvoir* eſt placé entre la force & la loi ; il a une main ſur la loi & l'autre main ſur la force. Ce qui n'a point cette poſition n'eſt pas un pouvoir : or cette poſition appartient aux ſeules autorités que je viens de déſigner dans la ſérie des titres & des ſections du code conſtitutionnel.

C'eſt donc, par exemple, une expreſſion dangereuſement inexacte que de dire, *pouvoir militaire*, puiſqu'il ne doit jamais appartenir à la force armée de ſe mouvoir d'elle-même, ni aux chefs qui la commandent de lui imprimer aucun mouvement, ſans en avoir reçu l'ordre de quelqu'autorité conſtituée. S'il exiſtoit véritablement un pouvoir militaire, la force armée ſeroit, au milieu de la république, ce que ſeroit dans l'une de vos maiſons une arme à feu qui, *pouvant* ſe détendre & ſe décharger d'elle même, menaceroit perpétuellement la sûreté des individus placés autour d'elle. Les légiſlateurs d'un peuple libre ne ſauroient articuler trop nettement que nulle fonction militaire n'eſt un pouvoir : le langage de la liberté doit avoir une préciſion ſcrupuleuſe ; car c'eſt du chaos ténébreux des mots obſcurs & des théories indéciſes, autant peut-être que des abymes de la corruption morale, que l'aſtucieux deſpotiſme s'avance, s'élève, reſſaiſit & renchaîne les nations.

Quoi qu'il en ſoit, lorsque je vous invite à écarter du code constitutionnel tout ce qui est étranger à l'organisation des pou-

voirs proprement dits, je suis loin de croire que ce code ne puisse pas être suivi d'un certain nombre d'articles, où vous arrêteriez quelques dispositions principales, soit sur la force armée, soit sur les finances, soit sur telle autre partie de l'établissement public. Je vous proposerai au contraire de placer en dehors de la constitution un titre auxiliaire, où vous réuniriez ces articles qui seront comme les pierres d'attente des autres codes de la République. Ainsi vous diriez : DISPOSITIONS PRINCIPALES DES CODES QUI DOIVENT SUIVRE CELUI DE LA CONSTITUTION ; 1°. *relations civiles* ; 2°. *peines et récompenses* ; 3°. *force armée* ; 4°. *éducation* ; 5°. *travaux publics* ; 6°. *secours publics* ; 7°. *finances nationales* ; 8°. *relations étrangères*.

Vous ayant développé les motifs de la série que je vous propose, je ne puis ajouter aucune observation nouvelle sur les autres séries qui vous ont été présentées. La critique que j'en pourrois faire existe dans les principes qui ont déterminé la mienne. Ne point reposer sur une notion précise de ce qu'il faut entendre par le mot constitution, embrasser des objets étrangers à l'organisation des pouvoirs publics, offrir une disposition confuse, une méthode presque toujours synthétique, où les objets sont déplacés des lieux que la nature leur assigne, pour être péniblement adaptés à des plans artificiels de rédaction : voilà les reproches bien ou mal fondés qui résultent des observations précédentes contre la plupart des séries proposées.

Quoi qu'il en soit, celle présentée par Lanjuinais, au nom de la commission des six, me paroît infiniment préférable à toutes les autres : avec quelques modifications assez légères, cette série traceroit, aux travaux de l'assemblée, une marche harmonique & sûre, jamais embarrassée ni rétrograde. Voici comment je conçois ces modifications.

1°. Donner plus de généralité à l'énoncé du second titre, et dire, *état des personnes*. au lieu *de conditions requises pour être citoyen*, &c.

2°. Placer le titre XII immédiatement après le troisième ; enforte que tout ce qui concerne l'exercice du pouvoir ſouverain ſe trouve réuni ſans interruption : *aſſemblées primaires ; comment le peuple y exercera lui-même ſa ſouveraineté ſur, &c.*

3°. Supprimer la titre *Convention nationale :* car, par ſa nature, une Convention nationale eſt extrinſèque à toute conſtitution ; & le très-petit nombre d'articles que la conſtitution peut contenir ſur la ſeule convocation d'une Convention nationale, trouve encore bien naturellement ſa place dans le titre qui a pour objet l'exercice du pouvoir ſouverain. Je ne fais qu'énoncer cette idée, dont les développemens me détourneroient beaucoup trop du ſujet que j'ai à traiter.

Outre la ſérie de titres, on veut auſſi une ſérie de queſtions ; il faut que je ne conçoive pas bien ce que l'on entend par la méthode des queſtions ou des baſes, puiſque loin d'y appercevoir les avantages dont on a parlé, cette méthode au contraire me paroît conſtamment la plus imparfaite & la plus égarante de toutes celles que l'on pourroit ſuivre. L'aſſemblée conſtituante a beaucoup aimé cette eſpèce de marche ſautillante ; & c'eſt-là peut-être l'une des cauſes de l'extrême incohérence de ſes travaux ; c'eſt peut-être ainſi qu'elle s'eſt trouvée engagée à placer dans l'établiſſement ſocial, des élémens deſtinés à une diſcorde éternelle.

J'ai déja relevé (dans la ſéance du 24 avril) quelques-uns des inconvéniens de cette méthode : elle dépouille, pour ainsi dire, de tout intérêt, les queſtions qui ne ſont point regardées comme baſes ; elle ne fait obtenir, après de longues diſcuſſions, qu'une eſpèce de deſſin & d'eſquiſſe ; elle vous éloigne de l'ordre naturel qui a préſidé aux méditations les plus ſaines, aux recherches les plus heureuſes de l'eſprit humain, de l'ordre qui a conduit la raiſon de l'homme à ſes connoiſſances les plus exactes & les plus ſûres. La conſtitution du peuple français doit ſe trouver & ſe lire, en quelque ſorte, dans la nature de ce peuple, dans les circonſ-

tances morales & phyſiques au milieu deſquelles il exiſte. Une conſtitution doit ſe développer avec un grand enſemble, ſe dérouler ſans lacunes & avec une conſtante harmonie. Que faites-vous au contraire avec vos queſtions & vos baſes? vous travaillez moins à trouver la conſtitution qu'à la deviner; moins à la recueillir qu'à en détacher quelques portions; moins à l'enviſager en face, qu'à ſurprendre certains aſpects qui peuvent aiſément être faux, par cela ſeul qu'ils ſont partiels.

J'obſerve d'ailleurs qu'il y a deux ſortes de queſtions; les unes qui ſe réſolvent par oui ou par non, les autres qui admettent des ſolutions plus nombreuſes, plus indéfinies.

Parmi les 19 queſtions que Vergniaud avoit propoſées, il n'y en a pas une ſeule qui ſoit ſoluble par oui ou par non. Et en effet, je crois qu'il eſt impoſſible de vous en propoſer de ce genre: car, ou bien elles ſeroient ſi peu litigieuſes qu'il n'y auroit aucun profit à les avoir décidées; ou bien il faudroit que le nombre de ces queſtions fût à-peu-près égal à celui des articles que vous avez à décréter, ce qui vous reporteroit préciſément à l'ordre de travail que vous paroiſſez vouloir éviter.

Si maintenant vos queſtions ne peuvent être réſolues par non ou par oui, il faut de néceſſité que vous les diviſiez progreſſivement juſqu'à ce que vous arriviez à des queſtions ſimples, ſolubles par des réponſes affirmatives ou négatives; & en ce cas, je dis que votre ſérie de queſtions-baſes, n'équivaut qu'à une ſérie de titres. Vous pouvez vous en convaincre en comparant les titres propoſés par Lanjuinais, avec les queſtions correſpondantes qu'il y a jointes. Vous verrez d'une part, *diviſion du territoire*, & de l'autre, *quelle ſera la diviſion politique du territoire?* &c. Je demande à quoi peut vous ſervir une telle ſérie de queſtions: que fera-t-elle pour l'avancement de votre travail, que les titres ne puiſſent tout auſſi bien faire? Je n'y vois qu'une différence, c'eſt que la méthode des queſtions peut

vous engager en d'inutiles & interminables discussions sur la manière très-litigieuse de les énoncer.

Voici donc le seul ordre de délibération qui me semble utilement praticable. Une série de titres étant adoptée, on écoute successivement, sur chaque titre, les projets d'articles destinés à le remplir; & après avoir accordé la priorité à l'un de ces projets, l'on en discute chaque article selon la méthode ordinaire. Ainsi le travail s'élève non par bonds mais par degrés; sa marche est éclairée, ses parties sont cohérentes, & l'on ne cesse pas de tenir la chaîne sur laquelle doivent se rencontrer les idées précises, fécondes & salutaires, qui doivent composer la constitution.

Cependant je dois observer encore que, pour procéder avec quelque assurance, il ne suffit pas d'entendre des projets d'articles, si l'on n'écoute aussi l'exposition des motifs qui en auront déterminé la rédaction. Je ne connois qu'une manière d'apprécier les résultats d'un travail, c'est de suivre celui qui les propose dans les recherches qui l'ont conduit à ces résultats, de refaire avec lui tous ses calculs, & d'assister, en quelque sorte, à toutes ses expériences. Juger d'un *projet de décret* sur la simple lecture de ses articles, c'est le rare privilége d'une pénétration incroyablement rapide & profonde, quand ce n'est pas le trop commun écart d'une imagination dangereusement impatiente & inconsidérée. Sans doute, les circonstances nous commandent de travailler à la constitution avec l'activité la plus laborieuse; mais rien ne peut nous autoriser à l'improviser avec une aveugle & insouciante précipitation. (1)

(1) Sur-tout lorsque quelqu'un demande à motiver un projet de décret, il ne faut pas lui dire : *Faites imprimer votre Discours;* car il est plus facile encore de ne pas ouvrir une brochure que de fermer une discussion.

151